

O 11 DE SETEMBRO E A POLÍTICA EXTERNA AMERICANA

Alexandre Reis Rodrigues

ANTES DO 11 DE SETEMBRO

Durante a campanha eleitoral, George W. Bush não dera qualquer indicação de ter ideias próprias sobre política externa e, como a maioria dos seus antecessores, tinha-se revelado mal preparado. Mesmo já no exercício do seu mandato ainda não mostrava ter uma política externa bem definida. O único factor óbvio, e que parecia prevalecer sobre tudo o mais, era a obsessão de uma clara demarcação de Clinton, o que os círculos políticos de Washington designavam como a política ABC («Anything But Clinton») para resumir a ideia de que qualquer política serviria desde que fosse diferente das de Clinton. No campo da defesa só parecia ter duas prioridades: o escudo de protecção anti-míssil e uma reforma geral das forças armadas, mas não iria aumentar o seu orçamento, um dos poucos pontos em que tinha aceite o que tinha sido preparado por Clinton. A crer em Richard Clarke, conselheiro presidencial para as questões de terrorismo desde o tempo de Reagan, Bush teria mesmo mostrado alguma indiferença em relação ao crescendo de alertas sobre o perigo de próximos atentados terroristas.

Havia, porém, alguns sinais de mudança: um dos primeiros surgiu a propósito da prioridade atribuída ao escudo de protecção antimíssil que, para ser continuado, exigia o abandono do Tratado Antimísseis Balísticos de 1972. Clinton tinha-se mostrado reticente, como aliás a generalidade do Partido Democrata, a abandonar esse tratado por saber da oposição da ONU, da Rússia, da China e de diversos países europeus, com a França à frente. Essa oposição fundamentava-se, sobretudo, no receio de que pudesse despoletar uma corrida aos armamentos, conforme, aliás, logo indiciou a reacção da Rússia e da China anunciando que, nesse caso, os seus arsenais nucleares seriam aumentados para não ficarem anulados pelo escudo de protecção americano. Bush desenvolveu uma muito intensa campanha diplomática junto de todos os opositores para tentar demonstrar que não havia razões para as preocupações invocadas, mas não conseguiu consenso. Acabou, apesar disso, por abandonar o Tratado, fazendo, em sua substituição, um «acordo de cavalheiros» com a Rússia sobre a diminuição dos respectivos arsenais nucleares.

Começava a tornar-se claro que a Administração americana olhava com descrença para alguns dos tratados internacionais em que se tinha baseado o equilíbrio mantido durante a Guerra Fria; ainda antes do 11 de Setembro, já tinham sido rejeitados quatro tratados internacionais. Em comparação com Clinton, Bush mostrava-se menos preocupado em

AINDA ANTES DO 11 DE SETEMBRO COMEÇAVA A TORNAR-SE CLARO QUE A ADMINISTRAÇÃO AMERICANA OLHAVA COM DESCRENÇA PARA ALGUNS DOS TRATADOS INTERNACIONAIS EM QUE SE TINHA BASEADO O EQUILÍBRIO DA GUERRA FRIA.

preservar a imagem de uns EUA empenhados em manter a sua política externa com base no direito internacional e nas organizações internacionais e, principalmente, menos disponível para aceitar a falta de consenso sobre o caminho a seguir como razão para nada fazer.

A esta nova postura não seria certamente estranho o facto de a sua administração incluir uma forte representação das alas nacionalista e neoconservadora do Partido Republicano (a última apenas representada no segundo nível da hierarquia do Estado), ambas com ideias muito diferentes sobre política externa e determinadas em levar os EUA a aproveitar o fim do espartilho da Guerra Fria para assumirem, sem reservas, a sua supremacia. Estas facções tinham ideias radicais, largamente publicitadas em 1997, quando, em plena Administração Clinton, apresentaram o «Project for the New American Century», propondo retomar os elementos essenciais da política de Reagan: um poder militar forte e pronto a enfrentar os desafios presentes e futuros; uma política externa que promovesse os princípios e valores americanos por todo o mundo; e uma liderança que assumisse sem hesitações as responsabilidades globais dos EUA. Entre os seus subscritores estavam Dick Cheney, Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz. Os mesmos que, um ano depois, escreveriam uma carta aberta a Clinton apelando à invasão do Iraque, uma ideia que, já em 1992, Paul Wolfowitz, então subsecretário de Estado para a Defesa, tinha advogado.

Apesar dos sinais que indiciavam já uma tendência unilateralista, ou pelo menos ideias diferentes sobre a forma como os EUA deviam procurar a prossecução dos seus objectivos, diversos analistas consideravam que não seriam de esperar alterações de fundo na postura americana no mundo. Admitia-se que Bush, à medida que fosse ganhando experiência internacional, saberia equilibrar a influência dessas alas do seu partido com a postura mais moderada, cautelosa e tradicionalista de Colin Powell.

DEPOIS DO 11 DE SETEMBRO

Entretanto, acontece o 11 de Setembro e, quando o Presidente declara que os EUA estão desde então em guerra contra o terrorismo, todos compreendem e concordam com a necessidade de ser dado um forte sinal de que iriam reagir energicamente perante tão duro e traiçoeiro ataque. Quando, logo a seguir, Chris Patten, comissário europeu, disse que o «mundo a partir daí nunca mais seria o mesmo», a todos também pareceu lógica a sua profecia, por se admitir que um acontecimento dessa natureza não deixaria de ter

consequências importantes na caracterização do contexto de segurança mundial e na forma como tanto os EUA, como outras potências relevantes e as organizações internacionais, iriam lidar com essa nova realidade. As opiniões dividiam-se apenas quanto à natureza dessas consequências: uns entendiam que o sucedido iria obrigar a rever radicalmente a forma como, até então, estava a ser encarada a resolução dos conflitos e ameaças à segurança no mundo; outros consideravam que as implicações seriam reduzidas pois, em termos estratégicos, nada tinha sido posto em causa quanto à segurança dos EUA, mau grado a dimensão do atentado.

Para o curto prazo, todos estavam de acordo sobre a necessidade de punir severamente quer a organização responsável, cedo identificada como sendo a Al-Qaida, quer o Afeganistão, o país que lhe dava apoio e abrigo. A NATO, numa iniciativa sem precedentes, colocou ao dispor das autoridades americanas a solidariedade política e militar dos seus membros, incluindo a atribuição de forças, ao abrigo do artigo 5.º da sua Carta. O consenso era geral mesmo da parte dos mais inesperados sectores, incluindo países árabes e muçulmanos, designadamente o Paquistão e a Arábia Saudita, os dois únicos que mantinham relações diplomáticas com o Afeganistão. No entanto, ninguém ainda sabia exactamente o que os EUA tinham em vista com a declaração de estar em guerra contra o terrorismo; não se anteviam quais os seus eventuais reflexos na política internacional nem que linha de acção iria ser adoptada.

Isso esclareceu-se pouco depois, quando as facções mais radicais da Administração Bush viram no 11 de Setembro a oportunidade porque ansiavam para fazer prevalecer os seus pontos de vista. A partir daí, tudo começou abertamente a encaminhar-se por uma via substancialmente diferente e aos poucos foram-se acumulando indícios de mudança. O primeiro veio com a recusa americana em aceitar a oferta de participação da NATO na invasão do Afeganistão e a preferência dada à alternativa de arranjos bilaterais com alguns aliados da coligação constituída para esse efeito. Era a confirmação prática da ideia já

expressa por Rumsfeld de que «é a missão que deve determinar a constituição da coligação e que não é esta que deve determinar a missão». Depois veio a surpresa da designação de um «Eixo do Mal» compreendendo a Coreia do Norte, o Irão e o Iraque, identificado como a origem das principais ameaças actuais. Numa primeira análise, parecia faltar coerência a esta lista; se se tratava de identificar proliferadores de armamento de destruição maciça e/ou apoiantes de movimentos terroristas faltavam, pelo menos, a Líbia, a Síria e o Paquistão; o Iraque parecia estar numa posição diferente, mau grado as suspeitas de ter armas químicas e as suas responsabilidades directas nos mais recentes conflitos na região, quer na guerra Irão/Iraque quer na invasão do Kuwait. Não é descabido pensar hoje que com a inclusão do Iraque no «Eixo do Mal» talvez já se estivesse a preparar o terreno para a sua ulterior invasão.

NÃO É DESCABIDO PENSAR HOJE
QUE COM A INCLUSÃO DO IRAQUE
NO «EIXO DO MAL» TALVEZ JÁ SE ESTIVESSE
A PREPARAR O TERRENO
PARA A SUA ULTERIOR INVASÃO.

GUERRAS PREVENTIVAS

Um dos mais importantes sinais de mudança ocorreu, oito meses depois, em Maio de 2002, quando, num discurso na Academia Militar de West Point, Bush declarou: «A guerra contra o terror não será ganha por uma postura defensiva; temos de levar a guerra ao inimigo, contrariar os seus planos e enfrentar as piores ameaças antes que nos atinjam». Mais tarde, quando, em Setembro de 2002, o Presidente anunciou uma nova estratégia de segurança nacional, o aspecto mais notório foi a ênfase posta na opção sobre guerras preventivas. Tinha-se, entretanto, tornado óbvio que, na sequência do 11 de Setembro e de todos os outros anteriores atentados (USS Cole, embaixadas americanas no Quénia e na Tanzânia, etc.), a tradicional estratégia de contenção e dissuasão não funcionaria contra as novas ameaças do terrorismo, especialmente se associadas, como então se tinha passado a rezeir, à utilização de armas de destruição maciça. O Presidente considerava que a continuação da postura reactiva mantida até então tinha deixado de ser uma opção. Os EUA estavam a ser vítimas de uma organização terrorista num conflito a crescer de dimensão e de gravidade e cada vez menos previsível, quer quanto aos meios empregues e local quer quanto ao momento escolhido; a escalada dos atentados que estavam a sofrer não lhes permitia continuar a deixar os inimigos atacar primeiro, como então estava a acontecer. Era preciso também actuar sobre os estados que estivessem a dar apoio a organizações terroristas, como era óbvio exemplo o caso do Afeganistão e dos estados que contribuissem para a proliferação de armamento de destruição maciça. Era preciso deixar claro que não haveria hesitações em usar o seu poder militar para garantir a segurança.

Mau grado a razoabilidade desta argumentação, em breve a doutrina das guerras preventivas começou a ser objecto de intenso debate. O que Bush estava a anunciar era a intenção de impedir que um adversário conclua o desenvolvimento de capacidades militares que pudessem constituir, logo que disponíveis, uma grave ameaça à segurança dos EUA; ora isso pressupunha actuar antes de ser indispensável, numa postura de maior precaução, quando a ameaça, por ser altamente imprevisível, não permite contar com um mínimo de aviso e pode ter conseqüências inaceitáveis. Bem diferente, portanto, de actuar quando existe uma ameaça iminente, requerendo o uso imediato de medidas de último recurso, incluindo o uso da força. Neste último caso, visa-se impedir que um adversário consiga utilizar as suas capacidades militares quando está em óbvios preparativos finais para as empregar; é o que deve ser designado por *preemption* (preempção). A primeira hipótese, geralmente designada por *prevention* (prevenção), tem uma natureza diferente, vai muito mais longe e levanta a questão adicional da definição das circunstâncias em que pode ser utilizada e principalmente o requisito de não actuar sobre suspeitas vagas ou dúbias para não correr assim o risco de passar de potencial vítima a agressor.

A estratégia de segurança nacional aprovada por Bush em Setembro de 2002 fala apenas em *preemption*, mas o que está implícito são acções de *prevention* para levar a guerra até junto de organizações terroristas e dos estados-pária que lhes dêem apoio ou prossigam

o desenvolvimento de programas de armamento de destruição maciça. O objectivo é não permitir que desenvolvam qualquer capacidade de ameaçar os interesses ou segurança dos EUA, justamente porque se considera que a partir do momento em que adquiram essa capacidade poderão passar a usá-la como instrumento de chantagem política ou, pior do que isso, possam transferi-la para as mãos de organizações terroristas.

Como é normal, a definição das grandes linhas da estratégia americana sempre foi considerada uma questão de Estado, com um horizonte mais longo do que o dos mandatos presidenciais, para permitir continuidade e estabilidade de planeamento; por isso, geralmente, são mantidas num plano político superior ao da administração em funções, independentemente da sua natureza democrática ou republicana. Por exemplo, o conceito de acções preventivas não é exactamente uma ideia nova inventada pela actual administração americana, apostada em fazer valer o seu estatuto de potência hegemónica no pós-Guerra Fria, em função dos seus interesses. Na verdade, sempre constituiu uma opção das administrações americanas, quer republicanas quer democráticas, nomeadamente a de Bill Clinton. Por exemplo, quando em 1993 se descobriu que a Coreia do Norte não estava a observar as disposições do Tratado de Não Proliferação Nuclear e que existia um programa nuclear para fins militares, Clinton ponderou um ataque preventivo contra as suas instalações nucleares, opção depois substituída, face ao risco em que ficaria a Coreia do Sul, por um processo de negociações que levou à assinatura do «Agreed Framework» em 1994, que afinal os norte-coreanos não respeitaram. Lee Aspin, secretário da Defesa de Clinton, defendia acerrimamente a opção de ataques preventivos perante a crescente ameaça da posse de armamento de destruição maciça por parte de estados falhados mas bem se pode dizer que, mais ou menos encobertamente, essa possibilidade sempre fez parte das opções estratégicas dos EUA. E não só dos EUA;

Israel sempre manteve essa opção em aberto e utilizou-a, por exemplo, em 1981, contra as instalações nucleares que Saddam Hussein estava a construir em Osirak e, provavelmente, não a excluirá também contra o Irão caso se torne inequívoco que o seu programa nuclear não se limita à produção de energia nuclear para fins pacíficos. A própria França, muito crítica dos EUA, incluiu essa opção nos seus documentos estratégicos, como aliás outros países.

O que Bush fez de diferente foi transformar o recurso a acções preventivas, que era, até então, uma simples opção estratégica residual, nunca ostensivamente publicitada, na mais falada e controversa faceta da sua política externa. Pouco depois, começou a defender a necessidade de uma acção preventiva contra o Iraque, com o argumento de que o regime iraquiano possuía armas químicas e tinha ligações com a Al-Qaida. Paul Wolfowitz diria

O QUE BUSH FEZ DE DIFERENTE
FOI TRANSFORMAR O RECURSO A ACÇÕES
PREVENTIVAS, QUE ERA, ATÉ ENTÃO, UMA SIMPLES
OPÇÃO ESTRATÉGICA RESIDUAL,
NUNCA OSTENSIVAMENTE PUBLICITADA,
NA MAIS FALADA E CONTROVERSA FACETA
DA SUA POLÍTICA EXTERNA.

mais tarde, em plena polémica sobre o não aparecimento de qualquer vestígio de armas de destruição maciça, que a apresentação destes argumentos se baseava em «razões burocráticas» por serem os mais facilmente aceites pela opinião pública, insinuando que existiam outros; o principal foi o de assegurar uma plataforma de onde pudessem exercer controlo sobre uma região onde se abrigam diversos movimentos terroristas e onde a Al-Qaida dispõe de generalizado apoio, quer por cumplicidade dos países da área quer por receio das consequências em a hostilizarem.

UNILATERALISMO OU MULTILATERALISMO

Bush procurou activamente, no caso do Iraque, captar o apoio do Conselho de Segurança, insistindo na aprovação de uma nova resolução que levasse os inspectores das Nações Unidas de volta ao Iraque e anunciasse «as mais sérias consequências» se Saddam persistisse em não colaborar abertamente para total esclarecimento sobre a posse de armamento de destruição maciça e situação dos respectivos programas. A Resolução foi aprovada mas Saddam nunca se mostrou disponível para desfazer as dúvidas que pairavam na comunidade internacional; porém, isso não bastou para o Conselho de Segurança autorizar a intervenção e os EUA decidiram invadir o país apenas com o reduzido apoio de alguns países, o que acabou por constituir o mais apontado exemplo das tendências, excessivamente unilateralistas de Bush. Já tínhamos visto atrás que a secundarização da importância atribuída a instituições e tratados internacionais indiciava esta tendência, mas este caso correspondeu a levá-la às últimas consequências. Os limites até onde Bush se mostrava disposto a ir na procura de multilateralismo eram bem mais restritos do que os dos seus aliados e outros membros do Conselho de Segurança achavam adequados e isso originou uma grave crise internacional que afectou o relacionamento transatlântico, abalou os fundamentos das instituições internacionais com responsabilidades nessa área, a NATO e a ONU, e provocou sérias divisões no seio da UE.

Acumulavam-se razões para os europeus ficarem preocupados. Em primeiro lugar, pela crescente desautorização da ONU, a instituição internacional em que primariamente confiavam como o lugar onde mais eficazmente poderiam fazer ouvir a sua voz e influenciar o curso dos acontecimentos. Em segundo lugar, pela subalternização da NATO perante coligações de ocasião e a sua marginalização para tarefas militarmente menos exigentes de manutenção da paz e *nation-building*, em que as forças americanas não se querem deixar envolver, num esquema de divisão de tarefas que pode fazer sentido em termos militares mas que politicamente se torna difícil aceitar.

Multilateralismo e unilateralismo são duas posturas extremas do espectro diplomático que os líderes políticos utilizam, caso a caso, conforme as situações e os seus interesses, sem enveredarem exclusivamente por uma ou outra. Bush, por exemplo, foi unilateralista em relação ao Iraque mas tem sido multilateralista face aos outros dois países do «Eixo do Mal», a Coreia do Norte e o Irão. Uma postura multilateralista implica

a disponibilidade ou empenho para tentar coordenar as próprias posições com as dos outros e acertar uma linha de acção comum; inclui a preocupação em garantir a legitimação das suas opções perante as instituições internacionais, em especial a ONU, que aceita como o instrumento privilegiado para a resolução dos conflitos no mundo. Uma postura unilateralista condiciona a aceitação do direito internacional e respectivas instituições à defesa dos seus interesses, encara alianças como potenciais restrições políticas e obrigação de partilha de responsabilidade no processo de tomada de decisões e tende a restringir o espaço dado ao jogo diplomático, preferindo em alternativa antecipar o recurso a métodos mais directos, inclusivamente o uso da força para impor a solução pretendida.

O conceito de «multilateralismo flexível» («multilateralismo quando possível e unilateralismo quando necessário»), que constituiu uma peça central da cartilha da política internacional de Clinton, sintetiza muito bem o que, na melhor das hipóteses, é de esperar de uma superpotência com responsabilidades globais. Bush, como se viu acima, também pode reclamar ter a mesma política, mas as suas interpretações sobre o que é «possível» e sobre o que é «necessário» divergem, na prática, das adoptadas pelos seus antecessores.

O FUTURO

A questão que se põe hoje é a de saber se a actual caracterização da política externa americana vai prevalecer. Para já, a sua continuidade é, pelo menos, incerta, se forem tiradas as devidas ilações do insucesso de algumas das práticas adoptadas e do reconhecimento de que, de momento, os EUA precisam de recorrer a instituições internacionais e ao apoio de aliados e amigos na prossecução dos seus objectivos. Por isso, serão provavelmente corrigidos alguns excessos de unilateralismo, na tentativa de fazer transparecer a imagem de uns EUA empenhados em procurar consensos e a acertar políticas com aliados e amigos; pontualmente, para responder a problemas conjunturais, se Bush conseguir um segundo mandato; mais acentuadamente, por opção política, se, nas próximas eleições presidenciais, vencer o candidato democrata. Só que, em nenhum caso, é de esperar que o que quer que mude implique também prescindir do estatuto de potência hegemónica. Ora isso, significa que, mesmo continuando em posição de não poderem actuar isoladamente, os EUA não desistirão de tornar a todos bem presente, por todos os meios ao seu alcance, que nada poderá ser feito contra os seus interesses e especialmente contra a sua segurança e que pouco poderá ser feito no mundo sem a sua liderança e participação activa. ^{Rf}